



TITLE:

大正期における地方自治変貌の一 視点

AUTHOR(S):

島, 恭彦

CITATION:

島, 恭彦. 大正期における地方自治変貌の一視点. 経済論叢 1972, 110(3-4): 101-116

ISSUE DATE:

1972-09

URL:

<https://doi.org/10.14989/133488>

RIGHT:

經濟論叢

第110卷 第3・4号

| | | |
|-------------------------|-----|-----|
| 大正期における地方自治変貌の一視点……………島 | 恭彦 | 1 |
| 河上肇における経済と人生……………杉 | 原四郎 | 17 |
| 河上肇と社会科学の方法……………山 | 之内靖 | 34 |
| 「辺境地」をめぐるソヴェト史学の最近の討論…保 | 坂哲郎 | 60 |
| 予算制度改革論の一原型としての | | |
| GMの基準価格制の形成と管理機構……………小 | 野秀生 | 80 |
| 河上肇先生遺品展および記念講演会記事…………… | | 103 |

昭和47年9・10月

京都大学経済學會

大正期における地方自治変貌の一視点

島 恭 彦

I は し が き

日本の地方自治の歴史的特徴は、明治以来一貫して「官制的」「官治的」であり、「官制的地方自治」であったというのが、戦後の一時期における地方自治や地方行財政の研究を、支配していた一視点であった。たしかにこのような特徴は、「地方自治の基礎的単位」である市町村について「日本の特徴」ともいえるのである。いわゆる地方自治の歴史は、地域住民の共同体^{コミュニティ}、自治体が国家機構の中へ再編成される過程であるが、日本のように大がかりに、この地域的共同体をかこいこみ、合併し、これを国家の官僚機構に接続しようとした国はない。しかもそのような全国的、画一的合併は、明治20年代と、太平洋戦争後（昭和28年以降）との二回にわたって行われたのである。ここから日本の自治体（市町村）は、外国のコミュニティ^{コミュニティ}やコンミュンと質的に違って、世界に比類のない「人工的」「官制的」産物だといえようし、しかもそれが、明治以来現在まで一貫して継続しているといえないことはない。

しかしこの「官制的地方自治」論は、制度的行政的観察にとらわれた一面的な見解である。いったい「地方自治」といわれるものは、制度以前の歴史的、社会的過程であり運動である。したがってその変化に対応して「官治」そのものが、変化していることを認めざるをえない。歴史的社会的視点に立てば、明治時代につくりあげられた強固な「官治」の下に、それと接続して「地主的自治」、つまり地主の半封建的支配が存在していたことを認めねばならない。この地主の支配に対して、農民、労働者の民主主義運動が新に展開したのが大正期であり、その闘いによって拡大した「地主的自治」の破綻を、補強するため

に導入されたが、この時期天皇制国家の下でウェイトをました「独占資本主義」のための「官治」である。

大正期の「官治」、その下で発生する地方財政の危機については、これまでの地方財政研究でも考察されてきたところである（藤田武夫、日本地方財政発展史）。たとえば第一次大戦後のインフレーション期における市町村財政の危機と、これに対する新たな国家の介入である。この時期に市町村財政の規模は、戦前の水準をはるかにこえた（とくに農村財政は戦前の3倍増）。当時一般官吏の増俸がくりかえし行われたが、地方財政においても、国費支弁官吏の増俸とのつりあいから、地方費支弁官吏、教職員の増俸にせまられ、そのほか庁費や既定事業費の膨脹も急激であった。このため附加税の制限外課税や地方独立税の増徴など、住民負担も戦前の数倍となり、とくに地方財政危機の直接要因となった教育財政に対しては、市町村義務教育費国庫負担法（大正7年）という新たな国家財政の介入が導かれたのであった。

大正期の「官治」は、明治期の「官治」ではない。そのことを一そう明確にするには、この時期の「地主的自治」と闘争し、やがて新に導き出された「官治」と対決することとなった当時の住民運動、自治体闘争、その「理論」に照明をあてる必要がある。

一般に戦前の天皇制の下における労働者、農民の民主主義運動の未熟さ、とくにその中における自治体闘争の位置づけの不明確さからみれば、この時期の文献で、現在でもなお利用できるものは、そう多くはないと思われる。しかしに数少く、またその視点が不明確であっても、この当時の「官治」に対する民主主義の理論を、発掘し検討することは、重要な意義をもっている。それは当時の「官治」の実態を明かにしてくれるだけでなく、現代の自治体をめぐる住民運動や民主主義運動の理論の原型として、評価すべき今日的な意義をもっているからである。

II 「無産階級」の自治体論

ここでとり上げるのは、奈良正路の「市町村法律必携」(昭和4年)、「人権論」(昭和6年)と、織本侃「我国市町村財政と無産階級」(昭和4年)である。いずれも昭和初期の著書であるが、大正期の市制町村制を対象としている点で、また同時期の自治体闘争の理論の蓄積である点で、ここで考察するわけである。またいずれの著書も、それ自体として検討する価値のあるものであるが、ここでは大正期における地方自治の変化、地方自治体に対する新たな国家的、法的規制の問題と、それをめぐる諸階級の闘争という本論にふれる限りにおいてのみ、これをとりあげることにする。

まづ奈良正路は、はしがきで市町村の選挙戦に無産階級が参加できる時代に、市町村の関連法規を、階級的立場から解説し研究することの必要を決意させられた動機をのべている。「市・町・村制は、従来、もっとも自由な、地方自治体だ、という風な解釈のもとに宣伝されているし、したがってまた、正真正銘の自治体という考えが多い。……だがしかし、われわれの、心から希望するものは、市町村制の本質を、ハッキリ解釈することである。換言すれば、市町村制というものの『隠れみの』をひっぱりで研究することである。かくして、市町村制にたいする正しい批判が抽出されるし、また市町村制は如何に改革さるべきであり、されなければならないかという要求を誘導する。そしてまたさらに大事なことはこれらの要求は、正しい要求にも拘わらず、何故為政者に取上げられないか、したがって如何なる闘争を通じて、闘いとりうるものであるか?という問題を考え、それを自分の問題として市町村民が動かねばならない。」

(市町村法律必携、はしがき) そしてこういうことが、本書の実践的な立場であることを、奈良は明かにしている。彼は市町村制に対して一般に行われているような概念法学的、または実用主義的解釈を、排除する。「わたくしはまづ、現段階の経済事情を心の底で見つめることにした。そうして、この事情の認識の上から、自治体というものを一般的に考察し、その見地の上で、各箇の法条を忌憚なく批判し、解釈しようと努力した。」(前掲書) 自治体問題をとりあつかう点で、奈良がもっとも考慮した点は、「透徹した無産階級の見地を、一応、

ブルジョア民主主義の限度にまで譲歩」させるということであったという。

こういう視点から、「自治体」の本質はどのようにつかまれたか。「いやしくも市・町村制を研究するものの心からなる疑問をまき起さずにいない点は、この自治体は『自主的精神』を脱却させたところの自治体ではないか？ 　という点である。さらにこうした疑問を深く掘り下げて行くときに、われわれは、地方自治体と、国家の中心機関との関係を見つめることとなり、国家機関全体にたいする考究は、また資本主義経済組織における帝国主義の段階との問題として、一層鋭く深い考究を要請するに至る。」(前掲書)

「市町村法律必携」と同年に出た、織本侃の「我国市町村財政と無産階級」も、自治体の本質について奈良とほぼ同様な視点に立っていた。「市町村は資本帝国主義国家の最低細胞組織である。資本家階級政治組織の外廓であり、外廓の崩壊は必然本丸の陥落を結果するものである。されば資本主義国家は慎重緻密な法令を設けて自己の細胞を擁護している。」(傍点筆者、織本侃、我国市町村財政と無産階級、昭和4年) この書物では市町村が帝国主義・独占資本主義国家の権力組織の一環となることによって、市町村が法的規制を強化されている意味、またその法的規制と闘う無産階級の立場は明らかにされているように思う。しかし私たちがさきにのべた、大正期の地主的地方自治、地主の半封建的支配が、法的規制に対してもつ関係、また法的規制によって変容をうける関係が明かにされていない。そこでここでは、当時自治体(町村)の内部の貧農の立場から、自治体問題を分析した、奈良の「入会権論」を、重要な文献としてあげなければならない。この書物では町村制は帝国主義ブルジョアジーの「国家機構の最下部の単位＝細胞」と規定されており、部落は「細胞の細胞」と規定されている(奈良正路、前掲書、355—356頁)。さらにこの「ブルジョアジーは地主の層—絶対専制勢力の地盤＝根基との対立を対内的なものとして、なごやかなる聯盟を形成して、若く輝やく無産階級の戦闘的な抬頭に向って、弾圧抑圧の政策を掲げるに至った」(前掲書、345頁、注1)と云う。この抑圧政策とは町村の中でこれをみれば、地主の土地所有を擁護すると同時に、総地主の法人格

たる「村」の公権力を擁護し、入会をそれに集中する政策である。つまり公法、私法の別をとわず町村に加わる法的規制の「精神」は同一である。この事実を認識して奈良は曰く、「資本主義的國家もまた、その資本主義的經濟組織をその基礎的構成とし、その支柱を自己の支柱とするかぎり、その所有形態もまた個人的私所有の形態と共通し、同じ精神をもって、その所有の確保を戦うものである。広大な国有地、御料地、その他すべての国およびその組織体系によって所有される一切の土地は、ローマ法的土地支配の基礎の上に立っている。」(前掲書、88頁)ここに「ローマ法的」と云われている私的所有の原理にたつ日本資本主義社会の法は、その当時農村外部では資本制的所有、特に独占を、いいかえれば独占資本による労働者の搾取を擁護する役割を果たし、農村の内部では地主的土地所有を、いいかえれば地主による高率小作料の収取と土地取上げを擁護する役割を果たした(渡辺洋三、天皇制法体系と法学イデオロギー、思想1956,8)。それと同時に、この法は村の法人格を擁護し、村の入会地収奪と高額の前掲書の徴収とを基礎づけ、村が強制的な課税団体に発展することを助けたのであった。

村への法的規制の強化は、さきにも述べたように、「地主的自治」=封建的規制の弱化的結果であると同時に、それを促進する原因にもなる。ただし高額の前掲書の徴収や入会地の収奪の影響するところをみれば明かであるし、また封建的支配と異なる法的規制そのもののもつ明確さは、闘う相手の明確化をも意味している。法的規制が地主的地方自治・地主的支配の弱体化を結果するというのは法のもつ矛盾であるが、「地主的地方自治」が危機に立っていたために、これを補強しようというのが、当時の法的規制のねらいであったといえよう。

III 戸数割の法的規制をめぐる闘争

大正期における「地主的自治」の法的規制という問題を、ここでは戸数割の法的規制という問題に具体化かつ限定して、これをめぐる諸階級の闘争の過程から、この時期における地方自治の変貌の方向をさぐってみよう。当時の典型

的な農村税である戸数割に法的規制が加えられたのは、大正10年である(大正10年10月 勅令第422号、府県税戸数割規則)。もともと戸数割は、旧幕時代の戸別割の伝統をつぐ非常に古い租税であり、明治11年地方税規則によって府県税に制定され、市町村またこれに附加税をかけることを定められて以来、地方税中最も重要な地位を占めるに至った。しかもこれについて法による規定は殆んどなく、戸数割徴収の実際は、府県が直接賦課せず市町村にこれを配賦し、市町村は市町村会の議決によって各戸に賦課するが、実際はその土地の旧慣や見立割によっているという性質のものであった。従ってその後における資本主義の発展と農村における階級関係の変化によって、戸数割の矛盾があきらかになり、これに法的規制を加える必要がおこってきたのである。

いま明治11年の地方税規則と大正10年の戸数割規則とをごく簡単に比較してみると、前者では、納税義務者＝「一戸を為すもの」(構戸者)、戸数割の制限額、徴収の時期についての簡単な規定があるだけで、納税主体、課税標準、賦課方法等の実際は全く各府県にまかされていたとみてよい(田中広太郎、地方財政提要、78頁)。然るに後者では、納税義務者は原則として構戸者、府県会の決議によっては独立生計者も納税義務者となりうることを、課税標準は納税義務者の「資力」であり、「資力」は原則として所得額と住家坪数とで算定するが、補足的には資産状況をも斟酌すること、賦課方法はまづ各市町村の直接国県税額及納税義務者の数を標準として各市町村に配当し、然る後に各戸の賦課額を定めること等について、かなり詳細な規定がつくられた。これに関連して11年には施行細則も公布せられた。ここでようやく戸数割は租税らしい形をととのえたのである。

さて以上の戸数割の法的規制は、この段階における「地主的自治」の衰退と「行政村」の発展をあらわす典型的な事件であるから、これについて立入って分析してみたい。最も重要な地方税である戸数割が明治初年以来50数年間殆んど法的規制らしいものがなく徴収されていたということは、その徴収の末端機構たる村が殆んど行政機構らしいものをもたず、むしろこれを代位補充する封

封建的規制をもち、「地主的自治」と「部落的正義」のまにまに徴収されていたということなのである。戸数割のこのような前期的な性格についてはすでに明治の末年財政学者が次のように批判している。「本来戸数割なるものは一種の分限税にして、納税者の分限に応じ徴税者が相当と認むる税額を配賦するものなるが故に、極て小区域の町村等に於て該地方に住居する者が、祖先以来互に能く各自の財産状態を知悉する場合にありては、漠然たる賦課法に依る戸数割と雖も、尚能く課税の公正を得ること無きに非るのみならず、場合によりては厳密なる課税標準に拠りて算出せられたる租税の賦課よりも却て納税者の負担をして公正ならしむることあるべしと雖も、……現代国家に於ける租税の徴収は一定の主義によりて賦課せられ、又一定の主義より打算せられたる課税標準によりて徴収せらるべくして、其の国税たると地方税たるとに論なく、徴税者の見込若くは手加減を許さず、是れ往時の御用金若くは徴発の類と現時の租税と其の性質を異にする所以にして、抑も亦事実上両者の中間に立つが如き観ある戸数割をして、現代租税政策の要求する主義方針によりて之が面目を改めしめざる可らざる必要ある所以なり。」（本多精一、地方財政問題、明治44年、178—179頁）ここには戸数割の基盤である「部落的正義」が何故に、国家の「一定の主義」によって換えられねばならぬかの必然性が示されていないが、こういう「官僚的合理主義」の立場にたつ論調は大正期の戸数割改正論を貫くものであり、そういう立場から戸数割の半封建的性格がよくとらえられていると云えよう。とくに戸数割の賦課に特徴的な見立割に対してその後も多くの批判がおこってくるが、見立割の本質は「特段なる税源を捕捉して之に収入を求むるよりも隣保相助の古来の美風を町村という新しい法制上の鑄型の中に拡充して所謂協議費的に相談づくで応分の支出をなすことである。」（田中広太郎、地方財政提要大正13年）と云われるとき、戸数割は府県税という形態をとっていても、実は近代的租税というより、封建的貢租であり、少くとも徴税の末端機構の大部分を半封建的な部落的規制によって補完している租税であるといえよう。したがって「新しい帽子を買い、新しい羽織を着たなどという些末の事柄も狭い区域

では市町村当局の眼に能く映るのであるから、公正に睨むで負担額を定めれば必ず適切なる賦課を為し得る」(田中広太郎, 地方財政, 162頁)といういわゆる「部落的正義」も、資本主義経済の浸透によって農村の封鎖性が破られて行く段階では、却って大きな不公平をはらむようになったと云えよう。さらにまたこの徴税、賦課の方法は戸数割に関する異議申立や訴願を部落的規制の内部へ解消させる役割をはたしていたのであるが、大正デモクラシーの段階ではこの機能もまた大いに弱まってきたといえるだろう。

さて戸数割の内包する矛盾を表面におし出した外的な圧力は、やはりこの時期における地方財政や地方税の増徴であった。大正初年から10年頃までに町村税は3倍、戸数割附加税もやはり3倍に増加し、後者は町村税収入の中の6割を占めていた。これは一般的に町村財政統計で見られるところであるが、農村についてみれば、この時期の戸数割の重圧はもっと大きく出てくるであろう(玉幡村誌, 飯野村史)。この戸数割、及び農村税の重課は、また第一次大戦後のインフレーションの圧力による農村経済の変化、階級分化の新たな発展を前提としている。戸数割の新たな増加分は、旧来の農村における土地家屋等の不動産所有者以外の零細な賃銀所得者にもかかってくる。この戸数割が大正期に入って「人税」の要素をつよめるようになってきたと云われる所以である。ここにすでに戸数割の人頭税、大衆課税としての性格が明確にあらわれてくるわけであるが、さらに小地域の部落的規制を基盤とする戸数割は不動産以外の資本主義経済的源泉よりくる所得、資産の捕捉について無力であり、「部落的正義」は逆転しはじめる。例えばある人が他所の銀行に何万円を預金しているという事実を戸数割賦課の際の資産状況の斟酌に入れるという例がふえてきたが、このような資産は小地域の村からは最も把握しにくいものであり、「単純なる想像等を許容することとなれば善意の場合は兎に角悪意を以て殊更想像に託し或階級又は或党派の者に過大不当なる負担を為さしめ得る」(田中広太郎, 地方税研究, 第1巻, 214頁)結果になる。資本主義的営業、有価証券等の場合も同様な結果になるだろう。またたとえ不動産の場合でも、不在地主は「構戸者」ではな

いから戸数割の対象とならないし、また山林所得の場合は所得、資産の何れの面から云っても捕捉不充分なものとなるであろう。しかも大正期の資本主義経済の発展期には戸数割の無力を明かにするような事例がふえてきたとみなければならない。そのため村は上級機構の賦課機能に依存して、国県税の賦課額等を戸数割の課税標準たる資力の算定に利用するような場合も多かったのである。さらに工場等の存在する町村では労働者、職員もかなり居住し、その移動頻繁のため戸数割の滞納欠損が多くなって、戸数割の賦課が全くむづかしいところも出て来た(田中広太郎、前掲書193頁)。従ってこの段階では「戸数割を賦課する市町村」と「戸数割を賦課し難き市町村」がはっきり分化し、後者では家屋税附加税や所得税附加税が戸数割の代用的機能を果すようになった(田中広太郎、地方税研究、第2巻、277頁以下)。何れにしても大正期の資本主義経済発展の段階で、戸数割の賦課機能の欠陥がようやくめだってきたのである。

ここから私達が当然予想出来ることは、戸数割をめぐる紛争の増大である。大正10年の戸数割規則以前に各地でどのような紛争があったか具体的に明かにしえないけれども、見立割というような「放任的達観課税は之を中心として政党又は階級の闘争を惹起するの虞が十分にある。現に戸数割を以て政党が相戦ひ階級が相せめぎ、之が為め監督官庁や司法官憲が発動したやうな例は稀ではない」(田中広太郎、地方財政、163頁)というような情勢もあったことは想像される。その上戸数割改正の時期、大正10年にはあたかも普通選挙制にいたる過程として、国税納税資格による等級選挙制の廃止(市=部分的廃止、町村=廃止)があり、公民権の拡大が行われようというのであるから、いよいよ紛争の激化が予想されたのである。つまり情勢の進むところ、これまで農村における地主的秩序の維持に役立っていた見立割の機能が逆転して、「資産階級ガ謂ハレナク不正當ニ急激ニ負担ノ増加ヲ受ケル」という可能性がでてきて、「平安ナルベキ社会ノ秩序ガ急變ヲスルト云フ恐レガナイデハナイカ」という恐怖が当時の貴族院でのべられた(藤田武夫、前掲書、236頁)。この貴族院での質問が政府の戸数割規則制定を進める大きな力になったことは、当時の当路者田中広太郎氏の

次のような説明によって明かである。「若し此の等級選挙制が撤廃せられることとなれば従来の戸数割の課税標準には明確なるものが法定されている訳でないから、其の賦課を中心にして階級闘争が行はれるであろうとの懸念から再三貴族院に於て質問が行はれ、政府は遂に戸数割規則制定の事を言明したのである。」(田中広太郎、地方財政、149頁) こういう経過よりみれば、旧戸数割の基盤であった「部落の正義」=地主的秩序が農村の階級闘争の力によって破られ、その中から生れ出た新しい市民的倫理が法的規制の中にもりこまれたのではなく、むしろそういう闘争の中で動揺しはじめた地主的秩序、或は農村体制を補強しようとする貴族院などの大地主勢力、大正期のデモクラシーの高揚の中で町村制をゆるがす政争をくいとめ、「行政村」の強化を急いでいた国家官僚等が戸数割の法的規制をリードしたと云えよう。

しかしこのような過程をへて実現した戸数割の法的規制であったがために、それは幾重にも矛盾を生み出した。第一に政府の法的規制と部落的規制をなお必要とする町村当局や地方の地主階級との対立、第二に町村当局と農村住民との対立。第一の対立について云えば、新規則は従来のものと比較にならぬほどこまかく、手続も煩瑣であり、負担状況に激変を生ずるばかりでなく、精密な法制化はかえって戸数割の不公平を明確にし、住民との紛争を呼ぶ結果が予想された。そこで大正11年全国町村長が東京で臨時大会を開き、不適當な個所の改正又は規則施行の一時延期を要望した。要望された改正の焦点は、戸数割の課税標準は、既に説明したように、所得額と住家坪数とによって算定し、場合によっては戸数割総額の10分の2までを資産状況の斟酌によって算定し得となっているのを、「資産状況の斟酌」ということを従来の見立割と解釈して、これを戸数割総額の半分にまで拡大しようとするものである。政府はこの町村当局の要望に妥協して、単行勅令をもって「特別ノ事情アル府県ニ於テハ当分ノ内之(資産状況の斟酌、筆者)ヲ其ノ総額ノ10分ノ4以内ト為スコトヲ得」と規定した。その後も町村が見立割を実質的に拡大しようとする運動はつづけられるが、この町村の意図は、新規則の強行によって不納同盟や役場襲撃という事

件もおこり、新規則をめぐる法律的紛争が激増したので、見立割を復活して、紛争を「共同体」の内部に封じこめようとするところにあった。

しかし戸数割についての町村当局と住民との紛争は、たんに法規の強行や緩和によって増減するものでなく、根本的には大正期における資本制的生産関係の発展と民主主義運動の高揚の中で、増大する傾向にあった。戸数割に関する訴願、訴訟の件数は昭和の初期に入ってからいよいよ増加し、しかも戸数割の賦課がとりけされて町村当局の敗北におわる例がふえてきたのである。いわゆる戸数割賦課の取消行為は次の過程をへて成立する。戸数割賦課に対する異議の申立、異議の申立に対する町村会の決定、その決定に不服の場合の訴願に対する府県参事会の裁決、その裁決に不服の場合の訴訟に対する行政裁判所の判決、この判決によって最終的に賦課が取消されるが、その前の段階で町村の自発的取消も相当あったと思われる。しかも行政裁判所の昭和3年6月の判決は取消を要求する住民の側に有利にはたらいていた。戸数割は所得額と資産状況の二本建で各住民に賦課されねばならないが、「資産状況の斟酌」ということを旧来の見立割と解釈していた町村当局は、資産の内容を詳細に規定せず、また資産状況による賦課額を住民の多数に配当していない場合が多かったので、このような場合行政裁判所は戸数割の賦課を違法と宣告したのである。もし町村が資産内容を住民の多数について規定しようとするならば、貧農の家財道具まで調べあげるといふ悪い結果が予想されるが(田中広太郎、地方税研究、第2巻、259頁)、この結果のよしあしは別として、この行政裁判所の判決はむしろ町村当局が拡大を要望した見立割の虚を逆について、住民の戸数割闘争を有利に導いたのである。また私達は当時無産階級の立場から、所得額による戸数割の算定を資産をもたないプロレタリアートに不利として、資産状況による算定を限度一杯に利用しようという主張のあったことを見落してはならない。「無産勤労者は、資産の状況により課せられる額——有産者負担額——を制限額一杯に即ち戸数割総額の10分の4まで課する様にしなければならない。」(織本侃、前掲書、121頁)勿論当時の自治体闘争で無産階級がどれだけ有産者課税を拡大しえ

たか疑問であろう。しかし町村当局が戸数割の紛争を封じこめようとして、その復活を要望した半封建的課税の背後には無産階級がせまっていたこと、また法的規制のない見立割はむしろ民主的な課税方式に逆転しようとするきざしを示めていたことに注意しなければならない。さればこそ戸数割に対する法的規制の強化を主張する「官僚的合理主義」の立場は、当時の町村に対して千鈞の重みをもってきたのであった。

要するに地方税、特に戸数割をめぐる農民、労働者の闘争——そのウェイトは小さくても小作争議や労働運動、普選運動等の当時の民主主義運動の一環となるとき重要な意味をもってくる——に対抗して、地方税の法的規制と町村体制の強化を意図する国家権力、この基本的な対立関係の中で、一方では国家の法的規制に対立して旧来の「地主的自治」を温存しようとし、他方ではこの「地主的自治」の土台を農民、労働者にゆすぶられて国家の法的規制の方向にひきづられる町村の動向が、この段階の戸数割規制の動きにあらわれていると云えるであろう。

IV 昭和期の地方財政改革への展望

私達は以上のⅡ、Ⅲで、大正中期から昭和初期への農村において、「地主的自治」が「民主的自治」に発展するきざしがあったこと、しかしまたそのために地主的秩序や農村体制に国家の規制が加えられる傾向にあったことを考察してきた。ここではこれらの諸力の闘争の結末として、大正末期から昭和初期にかけての地方自治権の拡大、地方税制改革、両税移譲等の問題を手短かに考察しておきたい。

周知のように大正14年普通選挙法の実施、翌15年府県制、市制町村制の改正によって地方議会にも農民労働者の代表が登場し、また地方自治体に対する国家の監督を緩和するという方向も出てくる。大正15年の地方税制改革では明治以来府県税としてあった戸数割が市町村の独立財源として委譲せられる。なおこの他地租または地租、営業収益税両税の地方団体移譲案が政友会から提出さ

れる。こういう地方自治拡大の方向はたしかに大正期における労働者、農民の闘争、民主主義の発展がもたらした成果と呼べるであろう。しかしまたこの時期には大衆の闘争をふみ台として独占資本の代表者が天皇制国家の政権に参加する比重が高まったのであって、国家財政が新に独占資本の補助や救済に動員され、また国家権力が大衆運動の規制に乗り出す段階でもあった。従って独立財源の地方委譲も「民主的地方自治」の発展の成果というよりもむしろ独占資本の確立をもたらした第一次大戦後のインフレーションと恐慌の交替そのものが、住民の経済と町村財政の窮乏化をもたらした結果ともいえるのであり、地主的秩序と町村体制の危機を打開するために国家権力によって附与された財源とも云えるのである。したがって市町村に委譲された戸数割には、府県税戸数割規則の規制がそのまま継承されるとともに、むしろ課税標準において一そう人税的の性質をたかめて国税所得税との関係を深め、またその課税額に対する制限が強化された。戸数割は町村税となっても、町村住民のものではなく、むしろ委譲後には一そうはげしい紛争が町村と住民との間におこったのである。したがって地租委譲案も制限つきで理解されるべきで、同案の性格は独占資本の救済や軍備拡張をひきうけた国家財政の都合によって地租の委譲が実現しなかった事実そのものによっても明かにされていると思う。

さてこの期における地方自治権拡大問題の財政的側面は、附加税か独立税かの選択問題である。附加税（国税附加税）はいうまでもなく、明治期以来国が有力な税源を独占して、地方団体はわずかに国税に依存してそのわけまえにあづかるという中央集権の財政的な表現形態であり、この点からみれば、ながく地租附加税等に依存してきた町村は明治以来一貫して国の財政的規制をうけていたといえるのである。もちろん財政的にみれば、府県税たる戸数割の附加税に町村がたよる率の方が大であって、直接的には府県の財政的規制をうけていたともいえよう。この府県税戸数割が大正15年の改正で町村に委譲された。次に国税たる地租が町村に委譲されるかどうか、地租が町村の独立税となるかどうか、この段階の「地方自治」をためす試金石であった。しかしすでにくりか

えしてのべた通り、この段階の町村では「地主的自治」が「民主的自治」に発展するきざしをみせていたのであるから、単に国県税が町村に委譲されるばかりではなく、町村のどの階級によって規制されるかがこの段階の「地方自治」の性格を検証する重要なきめてとなるだろう。

こういう観点からみると、この時期の附加税或は独立税問題について次のような三つの立場がみられる。第一に附加税主義をまもり、国税(地租)の地方委譲をがえんじない立場がある。これはすでに一言したように資本の救済や軍備拡張の財源として国税収入の減少をおそれる独占資本の立場であり、また貴族院議員互選資格にからんで国税より地租を失うことによって地主代表の比率の急減を憂える貴族院大地主の立場であり、地方財源の委譲によってむしろ地方行財政間に不均等と混乱の生ずるのをおそれ、その劃一的な規制を主張する内務官僚等の立場である。この最後の立場は、附加税主義からさらに補助金主義、集権的地方財政調整の立場へと発展してゆくものである。こういう立場を政治的に代弁しているのは当時の憲政会であろう。

第二に独立税主義に立ち、国税の地方委譲を主張する立場である。この立場にたつ政党は政友会であるが、これには「地方自治の確立」という大義名分以外に、地方の政治的地盤をささえる町村当局の財政難を緩和しようという願望や、没落にひんしている中小地主の要望などを反映している。そしてこれにはまた地方に委譲された財源を地主階級の手に渡して、地主の税負担を軽減しようという要求がからんでいるのであるから、この立場は「地主的自治」の再編成の方向に傾いているといつてよいであろう。

第三に独立税主義にたつ点では第二の主張と一致するが、むしろ住民の立場から独立税を民主的に運用しようという立場である。いわば「民主的自治」の立場であり、当時の無産政党の主張であった。ここからは第一の附加税主義は勿論、第二のような国税の地方委譲論も批判される。それは地方の大衆負担の軽減と、地主の重課とを主張するからである。第一と第二の主張はよく知られている。無産政党の主張は今日きわめて限られた文献を通じてしかうかがい知

ることは出来ない。しかしこの立場は、当時の「地方自治」問題をその根底から解明し、逆に第一第二の立場にも照明をあて得るものであるから、注目する必要がある。

昭和4年の第56回議会で河上丈太郎は政府の両税委議案を痛烈に批判して、政府案は社会政策的減税を標ぼうしているが、実は地主や営業者の負担軽減を意図するのみで、小作人や労働者の軽減にならぬと主張し、政府は地方議会における無産階級の進出をおさえると言明しているが、真の地方自治の確立は地方議会における無産階級の進出以外にない、「地方自治制度ノ真ノ民衆の確立」こそが「地租及営業税委議ノ基本的ナ条件デアラウ」(藤田武夫、前掲書、436頁)と述べた。ところでこういう河上の主張は、実はこれまでの無産政党の地方自治体闘争の中で積み上げられて行ったものと見るのできるのである。なぜならば、すでに、労働農民党は昭和2年9月の府県会議員選挙の時「土地に対する一切の課税権は原則として市町村に委譲すべきである」という政策を掲げたと云われるし、また日本大衆党は市町村会選挙対策委員会において、地租をふくむ収益税の市町村委譲、この財源をもってする諸車税、戸数割等の大衆課税の廃止のスローガンを決定していた(織本侃、前掲書、138頁)。この日本大衆党の収益税地方委譲の理論的根拠は、市町村の事業によって最も利益をうける者が租税を負担すべしという租税のブルジョアの応益原則であったという。つまり無産政党は「地主的自治」に対してブルジョア民主主義の課税原則をもって闘っていたのであった。こういう無産階級の立場からする地租委譲論を織本氏は理論的にまとめて次のように云う。「地租は土地丈量費に多額を要し、賃貸価格を課税標準に改めるとしても、資本主義的發展の濃淡厚薄に応じて変動する賃貸価格を、国家の手に依って適宜に決定することは到底不可能と云はなければならない。課税権者を地域の狭小な市町村におくときは、民衆でも亦能くその変動を熟知し得て時宜に合した課税をなし得ることが出来る。これが地租委譲の第一理由でなければならない。市町村勤労者を重税の重圧から解放するには市町村に適当なる財源を与えなければならない。土地は全国的に存在す

る課税物件であるため市町村税として最も普遍的である。然もその所有者が大体に於て中産以上の社会層の構成員であることは、勤労者負担税を軽減する上に最も適切な税であるというべきである。また無産政党の対市町村政治闘争を熾烈ならしめる上から見て、独立有力且つ有産者負担に帰すべき税を市町村に持たせることは有利である。何んとなれば、無産政党はその闘争の結果を強く意識水準の低い大衆にまで印象付けることが出来、大衆的に発展する基礎を持つからである。」(緒本侃, 前掲書, 140—141頁)

注 奈良正路の入会権擁護論も、その重要な論拠の1つを、町村財政の地主的支配からの解放、町村財政の民主的確立というところにおいている。すなわち入会権の統一やその町村有化のねらいは、住民の共有財産をうばって、これを新たな町村の財産とし、それでもって地主の負担軽減の手段とするところにあるとするのである。

「農村における諸施設の負担こそはもっとも多額の利潤の収奪者としての地位におかれる地主——資本家——階級の手によって支払はれなければならないものであって、その意味からいうならば、現在の地租割当価格なるものはあまり低廉すぎるので、このことが現在において自覚せる貧農大衆の問題となっているのであり、この事実を抹消するための『地租委譲』や『町村有財産の統一』政策の如きは、まことに不純極まる階級的偽善の政策である」(奈良正路, 前掲書, 322頁)

以上の主張の中核本のものなどは、いわば「地主的自治」のふところにとびこんで、これを変革するような調子をもっている。当時の無産政党が果してこんな力をもっていたかどうかをここで問題にするのではない。私達がこれを問題にするのは、当時の無産階級の独立税主義と「民主的自治」の主張を一方の極においてみるならば、他方の極に大正15年の地方税改革以後、地主的な地租委譲論さえも押しきって、附加税主義——補助金行政——集権的地方財政調整制度——町村合併へと強力に町村を追い込んでいった国家権力のコースを明確に描き出すことができるからであり、そこからまた遙に戦後の「民主的地方自治体」の建設や民主的財政改革の方向をも展望することができるからである。

後記 本稿はかつて町村合併についての共同研究の際(1957年前後)まとめた、未発表の旧稿に手を加えたものである。本稿とあわせて読んでいただきたいのは、宮本憲一氏の「明治大正期の町村合併政策——明治地方自治制の矛盾とその展開——」(町村合併と農村の変貌, 1957年, 有斐閣)である。